

# 论转轨时期我国个人收入的分配 及其税收政策

邓子基 王道树

当前,我国正处于由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的特殊时期,利益分配格局正发生着引人注目的变化。个人收入分配差距扩大越来越成为人们议论的中心话题。如何在经济转轨的大背景下,客观全面地认识这一问题,辩证地确立经济政策目标,运用包括税收手段在内的多种经济手段积极地调节个人收入分配,是摆在我们面前的一项重要任务。

## 一、我国个人收入分配的现状存在的问题

在传统的高度集中的计划经济体制下,我国个人收入分配就其总体来讲,呈现出全社会范围内普遍的低水平、高度的平均主义及极少数人的特权化这一特征。1978年改革开放以来,我国的个人收入分配格局发生了巨大变化,个人收入总体水平快速而大幅度地提高,收入差距也呈迅速扩大之势,而平均主义现象在一些领域仍然顽固地保存下来。具体可从以下几方面得到说明。

(一)改革开放以来,我国城乡居民个人收入有了大幅度增长,总体水平有了较快提高。

在邓小平同志关于“允许一部分人先富起来”,最后实现“共同富裕”的思想指导下,改革开放以来,党中央制定了一系列鼓励劳动致富的经济政策,促进了国民经济的快速发展,城乡居民收入也随之得到较快提高。1978年至1995年的17年间,按可比价格计算,国内生产总值(GDP)增长了4.96倍,平均年递增9.88%;职工平均工资收入增长了8.94倍,平均年递增13.75%;城镇居民家庭人均收入增长了2.87倍,平均年递增6.40%;农村居民人均收入增长了3.75倍,平均年递增8.09%。因此,总体上过去那种个人收入水平极度低下的局面已经得到根本的改变,全国范围内居民的收入水平有了较快的、很大提高。

(二)转轨时期个人之间收入差距明显扩大。

1. 总体上,国民收入分配过分向个人倾斜。据统计,改革开放以来我国国民收入分配格局发生了很大变化,国家、企业、个人三者最终收入占国民生产总值(GNP)的比重,由1978年的32.8%、16.1%、51.1%,转变为1995年的13.4%、17.5%、69.1%。

2. 地区之间个人收入差距在显著拉大。东、中、西部地区之间城镇居民收入差距在1985年为1.15:0.88:1;1990年扩大为1.28:0.92:1;1995年扩大到1.42:0.97:1;1995年人均收入,东南沿海地区广东7439元,上海7192元,北京6235元;中西部地区河南3299元,山西3305元,内蒙则只有2683元。最高的广东是最低的内蒙的2.6倍。

3. 国有企业行业之间收入差距在显著拉大。在同一地区的不同行业之间、不同企业之间职

根据1996年《中国统计年鉴》第42、116、281页数字计算。

资料来源:《经济日报》1997年2月3日。

资料来源:《中国民航报·经贸导刊》1997年2月3日。

工收入差距迅速拉大。1995 年金融、保险业职工收入人均 8197 元,比最低的商业、公共饮食业、物资、供销和仓储业的 5952 元高出 2245 元,两者之比是 1.37 : 1。收入较高的行业如金融、保险、交通运输、邮电通信等,收入较低的如农林牧渔、地质勘探、机械制造和纺织等行业。

4 不同所有制企业之间收入差距明显拉大。在国有企业和非国有企业之间,总体上国有企业职工收入低于非国有企业职工的收入,其中“三资企业”职工、私营企业主及部分个体工商户收入水平大大高于全民所有制和集体所有制企业的职工。近年来,一些特殊行业人员收入畸高,为社会所瞩目。

5 城乡之间收入差距也在继续拉大。1978 年、1985 年、1990 年、1994 年、1995 年城镇居民家庭人均收入分别是农村居民家庭人均收入的 2.37 倍、1.72 倍、2.02 倍、2.60 倍、2.47 倍。

6 贫困地区一部分人还没有解决温饱问题,同时在城镇出现生活特困群体。目前,我国仍然有 6500 万人口没有解决温饱问题,全社会扶贫任务依然艰巨。随着改革的不断深化,一些技术落后的老企业将不可避免地陆续被市场淘汰,当前就有 880 万职工生活极其困难。这些群众的生活费收入非常低下,成为当前社会分配中的一个突出问题。

(三)在一定领域,收入分配中的平均主义仍然根深蒂固。与上述贫富悬殊现象相交织并存的是,在一些市场化程度很低的领域,物质的分配仍然存在较为严重的平均主义现象。如城市住房制度和医疗制度依然表现出浓厚的平均主义色彩;在由财政供养的行政、事业单位内部,不同技术等级、不同复杂程度的劳动之间没有体现出合理的收入差别。全社会范围内,收入分配多重视劳动量而忽视劳动贡献率,即使是在市场化程度较高的领域,同一行业、部门、企业内部却因为没真正实行以机会平等为基础的竞争和以贡献大小为基础的分配制度而导致内部分配上的非常明显的平均主义,这也是转轨时期我国收入分配的特有现象。

用国际上通用的基尼系数来反映我国的收入分配差异程度,其情况如下:据世界银行测算,1994 年我国城镇居民个人收入基尼系数是 0.37;农村居民是 0.41。另据中国人民大学 1994 年的抽样调查,我国城乡居民人均收入基尼系数为 0.434,城乡家庭收入基尼系数为 0.445。国际上一般认为基尼系数在 0.3—0.4 为合理区间,而上述两组数据都显然超过这一区间。这说明,在总体上,我国的个人收入分配已经出现收入分配差距过大的局面,虽然其内在特征是多样化的。

## 二、个人收入分配现状的成因分析

我国个人收入分配呈现上述特征,从根本上说是由转轨时期我国特定的分配体制决定的,同时也与我们采取的有关各项经济政策有着密切的关系。

(一)国家宏观经济政策的不平衡导致不同地区、不同行业及不同所有制企业之间收入分配的不公平。

改革开放以来,东南部沿海地区,尤其是经济特区和沿海开放城市,享受国家给予的特殊优惠政策,这在推动经济发展、创造改革经验的同时,也确实成为地区之间个人收入差距扩大的重要原因。另外对外商投资企业实行的许多优惠政策、鼓励非国有经济成份发展的政策,也在一定程度上产生了收入分配悬殊的负面效果。

(二)国有资本产权约束软化,导致国有资产流失并为少数人牟取。

改革发展到今天,国有企业的改革并没有取得根本性的突破,国有资产的保值增值机制、对经营人员的收入风险机制,没有真正建立健全,因此造成了国有企业经济效益的下滑,国有

资料来源:《中国民航报·经贸导刊》1997 年 2 月 3 日。  
根据 1996 年《中国统计年鉴》第 281 页数字计算。

资产的大量流失。在一定意义上说,一些国有企业已成了某些人把公有财产转化为私有财产的一种曲折而复杂的中介环节,这样,就为少数人暴富提供了丰富的经济来源,所谓“庙穷方丈富”就是这一情形的生动写照。

### (三) 非市场化完全竞争条件下的双轨体制,导致少数人暴富。

转轨时期的一个重要特征,就是旧体制虽然已经开始打破,但新体制却还没有真正建立起来。一些人利用自己所处的有利地位,如掌握重要的经济信息、获得特定的市场准入权、对重要的、紧缺的商品享有控制权等等,进行种种形式的设租与寻租活动,牟取了双轨体制给他们带来的巨大利益,据为己有。

另外在转轨时期,市场机制的作用范围没有得到完全的延伸,一些领域里还存在行业性的垄断,由此而产生的垄断收入,其级差部分理应由国家占有,而事实上却没有得到很好的调节,从而导致了行业之间、部门之间个人收入的极不平衡。

### (四) 对非法收入查处不严,打击不力,进一步引发了收入分配不公的矛盾。

在转轨时期,我国的法制环境还很不完善,法制建设本身还不很完备,特别是执法还缺乏一定的刚性,经常受到来自各方面尤其是行政长官出自各种理由的干扰。对社会上各种非法收入,难以彻底查清,坚决取缔,即使发现并查清之后,往往又大事化小,小事化了,最后不了了之。这就致使各种通过违法犯罪手段牟取非法收入的现象屡禁不止,甚至愈演愈烈。

### (五) 再分配领域税收对个人收入的调控作用没有充分发挥。

国际经验证明,个人所得税在调节社会收入分配方面能够发挥独特的作用,但目前我国个人所得税制度还不够完善,没能很好地体现量能课征的原则;另外,个人所得税所需要的征管条件目前还不完全具备,从税务部门本身来讲,也需要进一步强化征管力度,严格征收管理。除个人所得税外,我国还没有建立起针对个人财产存量及其转移进行调节的收益类税种,比如不动产税、遗产与赠予税。再如,适应现代经济发展和社会变革需要的社会保障制度既不统一,又不健全。在资金筹措上没有采取国际上通行的开征社会保障税的方式,政出多门,效益低下。由此造成政府以及社会对国有企业下岗职工的安置及其生活困难问题的解决缺乏必要的财力保障。

## 三、转轨时期我国个人收入分配的政策目标取向

研究解决当前收入分配不公问题,要把握两对基本关系,确立三个基本思路。

### (一) 明确两对基本关系。

1. 收入分配领域平等与效率的关系。邓小平同志倡导先富和共同富裕相结合,江泽民总书记也提出“效率优先,兼顾公平”的方针。可见对于处于经济起飞过程初期的我国来说提高经济效率,促进经济发展,始终是我们的一个中心的目标。因此,在分配领域要调动劳动者的劳动积极性,既要实行按劳分配,也要坚持多种分配方式并存,遵循现代社会所要求的等量贡献等量报酬的原则;对市场竞争主体既要给予同等的竞争机会,也要承认其由于各自的禀赋、才能不同,以及在生产要素占有上的一定的差别,而产生的竞争结果上的一定差别。以此来指导我们的收入分配政策,那就是要明确:在社会主义市场经济条件下所追求的平等是竞争机会的平等,是效率基础上的平等,而绝对不是竞争结果的平等,不能搞平均主义。因此,效率优先应是我们长期坚持的方针。但同时,应对收入差距过分悬殊的趋势以及由此而可能产生的严重后果给予高度重视,要把收入差距控制在一定时期社会所能认可的范围内,即保持相对公平。

2 收入分配领域市场机制与政府调控的关系。从宏观上说,保持国民经济持续、快速、健康地发展,需要市场机制和政府调控作用的共同发挥;同样,为实现收入分配领域效率优先、兼顾

公平的方针,我们也要将市场机制和政府调控的作用有机地结合起来。一个健全统一、规范有序、自由准入的大市场,一个机会均等、公平竞争的市场环境,是市场机制充分发挥作用,从而促使初次分配领域效率提高、分配规范的必要条件。对于处在由计划经济体制向市场经济体制转轨时期的我国来说,这一点尤其重要。因此,我们现在必须着重强调大市场和市场经济的建立和健全,要通过各项改革的深化和突破来消除各种分割市场、划地为限的现象,坚决清除各种行政手段对市场的不合理的干预。只有如此,种种由于双轨体制而产生的少数人牟取特殊利益的现象及种种设租、寻租现象才能失去存在的土壤,这将大大有利于社会稳定和经济发展。

但是,市场机制本身并不能够自行产生公平分配的机制,相反,长期发展的结果必然出现收入的两极分化,因此还必须充分发挥政府宏观调控的作用。市场经济发达国家多年的实践已充分说明了这一点,这对处于转轨时期的我国来说,更是如此。另一方面,体制转轨本身也有一个成本负担和利益分配的问题,不同群体、不同阶层在转轨过程中所负担的成本和所获得的利益并不是均等的。因此,作为社会主义国家,要实现体制转轨的平稳过渡,就必须处理好各个群体、各个阶层之间的利益分配关系。这就必须建立起一个有中国特色的社会再分配机制,使新增利益得以合理分配,使转轨成本有一个合理的、为社会价值观所承认的分担。这一再分配机制的建立,只能由政府来担当。

## (二) 确立三个基本思路。

1. 收入分配政策首先应当确保在初次分配领域创造一个平等竞争的市场环境。市场经济发达国家在经过几百年的发展之后,其市场机制比较完善,法律制度比较健全,要素市场发育充分,市场竞争机会基本公平,因此政府的收入分配政策大都着重运用税收、补贴、转移支付等再分配手段来调节贫富差距,而不必过多地考虑初次分配领域里的问题。但处于转轨时期的我国则有所不同,竞争起点不平等,初次分配领域秩序混乱的现象还比较严重。所以如果简单地照搬发达国家的做法,主要采取再分配手段来解决当前收入分配不公的问题,将达不到公平分配的目的,而且不利于市场机制的真正确立。因而我们的当务之急是要解决在初次分配领域的平等竞争的问题,要严厉打击各种非法收入,取缔违法经营,铲除设租、寻租等腐败行为。

2. 在初次分配领域,收入分配政策应当突出解决农民收入问题、国有企业职工收入问题和地区之间居民收入差距问题。这是因为: 1 我国的经济结构呈现极为突出的二元结构特征,在我国经济走向工业化的过程中,工业化本身并没有提供让农民分享工业化成果的机制。因此我们将始终面临着如何不断提高占全国人口 80% 以上的农民的收入问题,这一问题不仅关系到农民的生活和农村的稳定,而且也直接关系到工业化进程是否顺利。2 国有企业职工收入问题,是随市场取向的改革不断深化而日渐突出起来的。由于旧体制的束缚,国有企业难以摆正自己在社会主义市场经济中的独特地位,因而造成了企业整体效益低下,职工收入水平偏低。因此应逐步增强国有企业在市场经济中的竞争力,理顺国有企业职工的收入分配关系,这将是我們面临的一个长期的艰难的课题。3 区域间居民收入问题是由我国地区经济发展不平衡所致,但近年来差距扩大则是由于国家政策导向的缘故,形成了区域间收入分配的“马太效应”。这一问题,归根到底是要通过建立完善的市场机制,由市场来优化生产要素的配置,兼之政府以公平为目标的转移支付的实现,才能得到真正的解决。

3. 在再分配领域,收入分配政策要突出解决收入畸高群体的收入调节问题,同时要保障低收入者的基本生活条件。以上我们特别强调在初次分配领域解决收入分配不公的根源问题,与此同时我们也丝毫不能忽视运用再分配手段对已经产生的结果不公平进行尽可能的调节。解决的主要手段就是确立科学的、有效的税收政策和收入政策。对年收入在 10 万元以上的富裕

家庭应通过税收征集一部分资金,并对处于贫困线以下的 880 万待业下岗职工,以及 6500 万没有解决温饱问题的农村贫困人口进行扶贫帮困,做好社会保障工作。这些都是政府在再分配领域确立收入分配政策时需要加以解决的。

#### 四、税收调节个人收入分配的作用机制、层次体系及实现条件

税收是政府促进个人收入分配公平化的一个有力手段,世界各国莫不运用这一手段来实现其收入分配政策目标。归纳起来,政府对个人收入征税主要有:个人所得税、特别消费税、不动产税、遗产税和赠与税,以及社会保障税。这里结合个人收入运动的各个环节,就各个税种对个人收入进行调节的作用机制、所构成的层次体系及其实现条件进行分析,以便形成一个明确的税收调节个人收入分配的框架,并给税收的调节作用以科学的定位。

##### (一) 税收调节个人收入分配的作用机制

1 累进税制。伴随世界各国税收制度的改革和理论研究的发展,税收公平原则被确立为一项基本的税收原则。它既包括横向公平,又包括纵向公平,前者要求税制统一,后者要求对不公平的收入结果进行调节。实行统一的、档次区分的超额累进所得税制则是调节高收入者收入的一项有力工具,也是世界各国普遍的做法。

2 税式支出。这是以增加低收入者的收入为目标的一项税收措施。其途径: 1 直接对低收入者的许多纳税项目给予税收优惠照顾,包括医疗费用扣除、失业福利扣除、老年人和残疾人所得扣除、儿童抚养费用扣除、社会保险扣除等; 2 对有助于间接增加低收入阶层收入的行为给予税收优惠照顾,如对向慈善机构、公益事业捐款的高收入者或雇主给予税收优惠等。通过这一机制,将在一定程度上增加低收入者的收入,减轻货币收入分配不公的程度。

3 实行税收指数化。这是减轻或消除通货膨胀对收入分配的扭曲效应,保护低收入者利益的一种税收策略。因为,通货膨胀使个人所得税产生档次爬升现象,加重低收入者负担;而且因为一般所得税制对纳税人利息作全面扣除,通货膨胀使所得税的征收更加有利于债务人而有损于债权人,从而更加严重地损害了低收入阶层的利益。

4 是负所得税思想。这是 60 年代由费里德曼等经济学家提出的一种利用税收机制实现收入再分配的理论假设,是一项对那些低于一定收入水平者自动提供支付,从而给低收入者提供最低生活保障的计划;本质上,它不是一种税收,而是政府实现转移支付的一种措施。以上四种机制,除第四种尚处于设想阶段,未曾付诸实践以外,其他几种都已在市场经济发达国家普遍推行,成为政府利用税收来实现收入再分配的通常方式。

##### (二) 税收调节个人收入分配的层次体系

1 个人收入的实现环节: 首先是个人所得税,它是这一环节调节收入分配的最重要的形式。由于它具有这样一些共同特点: 1 基本实行超额累进税率,且多按年所得确定适用税率;

2 多实行综合所得税制,也有实行分项所得税制和混合所得税制的; 3 一般都允许经济所得扣除基本成本和生活费用,并设有特许扣除; 4 在征收管理上一般要求自行申报,兼之源泉控制,并执行严格的税务稽查惩罚制度,因而其调节收入分配的作用是相当明显的。并且,个人所得税还作为一种“自动稳定器”,又与经济增长周期相契合,发挥着稳定经济的独特作用。其次是社会保障税。它是以一定时期的工薪总额为征税对象的一种税收,就其性质来说具有累退性,不是公平收入分配的良好手段;但由于它采取了税收的形式,具有透明性、强制性、稳定性和公正性等特点,因而成为政府实现转移支付的主要资金来源,与转移支付联系起来发挥了收入再分配效用。

2 个人收入的使用环节: 在这一环节,发挥调节作用的税种主要是特别消费税。特别消费

税是对特定的消费品和消费行为在特定环节征收的一种间接税。虽然是间接税,但特别消费税具有,如征税范围的选择性,税率税额的差异性、调控灵活性等特点,因而对调节个人收入分配具有一定的作用。

3 个人收入的积聚环节:在这一环节,许多国家都设置有形财产税和不动产税,目的是抑制个人财富的过快积聚,缓解社会收入分配的差距。前者主要是对汽车、家具、珠宝等征税,后者主要是对房地产开征房地产税等。

4 个人收入的转让环节:在这一环节,世界各国一般都开征遗产税和赠与税。遗产税是对财产所有者死亡时遗留的财产净值征税,对继承权进行一定的限制;赠与税是对财产所有者生前赠与的财产征税,一般是与遗产税并行开征的,否则光有遗产税没有赠与税,财产所有者在生前将其财产都无偿赠送给继承人,遗产税就无税可征。对遗产税和赠与税适用统一的高额累进税率,其调节收入的功能就大为增强。

比较起来,在收入形成环节对收入分配进行调节是首要的,个人所得税是市场经济发达国家普遍倚重的税种。社会保障税也是一个重要的税种,其收入数额占税收总额的比重在发达国家也是相当高的,从而为政府实施转移支付提供了主要的资金来源。其他个人收入环节开征的税收,则是对个人所得税调节功能的一个补充,并为之构成一个分层设置、相辅相成的较为完整的调节体系。

### (三) 税收调节个人收入分配的实现条件。

1 个人收入的货币化程度。经济发达,国民收入分配规范的一个重要标志,就是个人收入基本都以货币的形式表现出来。如果收入不以货币形式表现,而以实物或其他形式表现,就具有很大的隐蔽性,就极易产生收入申报不实,偷税漏税的现象。

2 个人收入的信用化程度。市场经济发达的国家,经济的信用化程度都较高,个人获得收入和消费支出较少使用现金,而代之以信用手段,如个人支票和信用卡等。这样,个人的经济往来都有帐可查,有据为证,个人也就无法隐瞒自己的收入。

3 社会对个人收入的监控能力。发达国家由于整个社会经济运行都较为规范,隐性收入和非正常收入都较难逃脱各种社会网络的监控,因而使个人的收入申报相对较为真实,为足额征收有关税收提供了社会基础。

4 社会的法制化程度和执法环境。市场经济是一种法制的经济,只有法制健全,执法严格,违法者受到严厉的惩罚,社会经济才能规范地运行。

5 税务部门的征收管理能力。以上都是影响税收调节功能的外部因素,税务部门的征管手段、征管力量及征管人员的素质等则是影响税收调节功能的内部因素。税务检查概率的高低是影响收入申报真实性、影响逃税比率的非常重要的指标。

由上可知,要充分发挥各有关税种对收入分配的调节功能,除必要的税制体系建设外,还必须创造必要的社会经济条件。

## 五、我国现行税制调节个人收入分配存在的问题及其改进思路

### (一) 现行税制存在的问题

1 从税收制度角度看,现行税制存在以下几方面问题: 1 税制体系不够完善。目前,只在收入形成环节征收个人所得税,在收入使用环节征收消费税,而没有在收入积聚环节征收不动产税,也没有在收入转让环节征收遗产和赠与税。即使在收入形成环节也未开征为我国体制转轨、增长方式转型、企业制度创新、市场机制确立时期所急需的社会保障税。调节个人收入分配不公的重任过于倚重个人所得税,实呈独木难撑之势。 2 个人所得税税制本身也有许多不尽

完善之处。一是实行分类税制,不能综合计算个人收入加以有效调节;二是有关源泉控制、代扣代缴规定得不到全面执行;三是税收扣除未能考虑纳税人赡养人口、医疗费用、负担能力等因素,影响了个人所得税的按实征收。3 消费税制也未能很好地发挥调节功能。一是,现行的消费税只对特殊消费品课税,而不对消费行为课税,致使某些已属奢侈消费的消费行为得不到应有的调节。二是,现行消费税目,是按照多年以前的消费品分类进行设置的,已不能准确反映社会消费现状,致使本应得到调节的得不到调节,本不需调节的却进行了调节,消费税的调节效果发生了错位。4 就税收政策制定原则来看,目前不论是流转税还是企业所得税,其优惠政策的制定都是分企业性质、分地区进行的,这不仅是导致不同企业职工之间收入分配不公、不同地区之间收入差距扩大的原因之一,而且也不符合国家产业政策的导向,不利于经济增长方式的转变。

2 从征收管理角度看,我国还不完全具备充分发挥税收调节个人收入分配作用的现实条件。我国现实经济生活中,个人收入货币化程度和经济活动信用化程度都比较低,个人支票制、个人财产申报制和个人存款实名制都没有建立起来,税务部门难以根据个人支付情况和个人财产变动情况来掌握与核定推算个人的收入。目前也未规定各有关经济部门必须将其掌握的有关个人收入的资料及时传送给税务部门,税务部门就难以对个人收入进行有效监控。从税务部门自身具有的税收征管条件看,目前大部分地区征管手段落后(主要依靠手工操作),地区之间的信息网络一时难以建立起来,交叉稽核方式非常原始且成本昂贵,从而在很大程度上降低了征管的效率和稽查的威慑力。

3 从税收执法环境角度看,我国社会整体执法环境较差,公民法制意识不强,纳税自觉性不高。税务部门也尚且缺乏足够的执法权力,从而大大降低了税务执法人员的威严。

## (二) 改进思路

1. 修订个人所得税制,完善消费税制,适时开征社会保障税和遗产税与赠与税,建立起以个人所得税为主,各税种层次分明、功能搭配恰当的个人收入分配调节体系。1 近期要抓紧修订个人所得税制,建立起分项与综合相结合的个人所得税制;实行个人自行纳税申报制度;要综合考虑个人生计、赡养、教育、残疾、社会保险等费用扣除,同时严格减免税项目。远期要考虑实行更高边际税率的个人所得税制,并实行个人所得税指数化,以消除转轨时期不可避免的通货膨胀对低收入者的掠夺。同时要考虑为鼓励个人对社会慈善事业的捐助,允许作为税前列支。2 进一步完善消费税制。针对社会经济生活中已经发生变化的消费行为,及时调整消费税税目,以达到开征消费税应有的调节目的。3 及时开征社会保障税和遗产赠与税。统一全社会的社会保障制度,改变目前的政出多门、多头管理、社会保障资金利用效率低下的局面;在此基础上开征统一的社会保障税,以建立覆盖全社会的、规范统一的社会保障资金筹集渠道。为体制转轨、国有企业制度创新、社会稳定、保证改革顺利进行起积极促进作用。要尽快出台遗产税与赠与税,并按照国际惯例将二者有机地结合起来,统一制定实施。通过开征这一类税收,增加对个人收入的调节层次,防止过分的收入悬殊,防止社会食利阶层的过快出现。

2 着力建立严密有效的税收征管机制,强化对偷税逃税分子的惩处和打击力度。要建立起法人或雇主支付个人收入明细报表制度,强化代扣代缴义务人的源泉扣缴法律责任。要赋予税务机关必要的执法权力,强化对个人收入的监控征收手段。同时,税务部门内部要设置专门的稽查机构,并与司法部门密切配合,严厉惩处和打击偷税逃税分子。尤其需要强调的就是,对于干扰和阻挠税务部门正常执法的单位和个人,要作出严肃处理。只有这样才能保证大案要案的彻查严办,才能形成强大的税法威慑力量。

3 社会各方密切配合,建立全社会范围的个人收入监控网络。要加强现金管理,对提取大量现金者要向税务部门备案。要改革工资制度,将工资外收入全部纳入工资内,将实物收入纳入货币收入。要尽快创造条件推行居民储蓄实名制和个人实名制。金融、证券、保险、期货、房地产等部门要及时向税务部门通报有关个人收支情况。

(三)转轨时期我国国情的特殊性决定了解决我国个人收入分配问题的特殊性。

1 转轨时期,税收调节个人收入分配应着力创造机会公平的竞争环境,同时兼顾收入结果的适度公平。促进市场经济体制的确立,拓宽市场作用的范围,建立全国统一的大市场始终是转轨时期我国各项经济政策的一个最重要的目标。调节个人收入分配的税收政策也应该服从这一目标,以税收手段推进个人收入形成领域的市场化程度,也是我国税收政策的一个独特任务。

2 转轨时期税收调控虽然受一定社会条件的约束,但我们要始终抱着锐意改革的态度,积极主动地创造实现的条件,而不能一味被动地等待。

3 从个人收入形成的全过程看,税收只能在收入再分配领域发挥一定的作用,在收入的初次分配领域则不能发挥作用。期望以税收这一再分配环节的调节手段来纠正由于初次分配造成的收入分配不公,必然收效甚微。要防止出现税收调节个人收入分配万能论,规范收入分配关系应有综合的思路。

4 当前确立调节个人收入分配方面的税收政策,更应以强化征管、突出稽查为重点,以加大对偷税骗税行为的经济惩罚或司法打击力度,相比税制完善和政策规范而言,这在当前将收到事半功倍、立竿见影的效果。

(作者工作单位:厦门大学、国家税务总局办公厅)

责任编辑:柏冬秀

(上接第 40 页)

作用,而且还具有抑制通货膨胀的功能。

### 三、实施转型需采取的对策

由信贷型投资向资本型投资的转变应该是一个逐步推进的过程,为了顺利实施转型,必须采取相应的对策。(1)转移管理重心。政府对国有经济管理的重心应由企业转移到资产总量上来。也就是要把主要精力放在对固定资产的产业结构、区域布局、主导作用等的研究、规划、调度和配置上,而不是一个个企业的具体管理上。(2)推动和完善资本市场发展,尽快形成统一的、有序的、活跃的、成熟的资本市场,广开直接融资渠道,提高国有资产存量的流动性,激发和强化居民的投资意识和投资行为。(3)实行多元投资。改变由政府部门选择项目、创办新企业的习

惯,改变信贷投资为主的格局,逐步将一些项目建设和新企业创办的选择权交给社会,由社会各界——政府、企业、银行、居民等实行多元投资,共同投入资本,进行建设。(4)要明确投资主体,建立严格的投资决策责任制,强化投资风险约束机制,谁投资谁决策谁承担责任和风险。全面推行建设项目法人责任制和招标投标制度,把市场竞争机制引入投资领域。(5)严格资本制度。通过各种方式逐步把已由信贷型投资所形成的一部分固定资产转化为社会各界的资本投资,并建立同市场经济相适应的资本与信贷关系;严格资本制度,对不同行业规定不同的资本金率,所有建设项目,都必须确保应有的资本金,包括铺底流动资金,打足投资,不留缺口,以有效维护商业信用和银行信用秩序。

(作者工作单位:中南财经大学)